

## **DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DO DIREITO COMPARADO E DA LEI Nº 12.527/2011**

### **RESUMO**

O reconhecimento e a fortificação do acesso à informação pública como um direito fundamental de âmbito supranacional impôs que o ordenamento jurídico brasileiro fosse complementado com a Lei nº 12.527/2011, a fim de regulamentar o que a Constituição Federal de 1988 assegura. A mencionada Lei merece análise comparativa quanto à legislação estrangeira para verificação de sua adequação e quais os desafios a serem vencidos para sua efetiva implementação.

**PALAVRAS CHAVES:** Acesso à Informação Pública. Legislação Estrangeira. Regulamentação.

### **ABSTRACT**

The fortification of recognition and access to public information as a fundamental right of supranational imposed that the Brazilian legal system was supplemented by Law No.12.527/2011 in order to regulate what the Federal Constitution of 1988 guarantees. The aforementioned Law deserves comparative analysis on the foreign law to verify their suitability and the challenges to be overcome to ensure their effective implementation.

**KEYWORDS:** Access to Public Information. Foreign Law. Regulatory.

## SUMÁRIO

.INTRODUÇÃO .....	2
2 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: UM DIREITO UNIVERSAL .....	3
3 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	13
4 A LEI Nº 12.527/2011 .....	17
CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	22

### .INTRODUÇÃO

O direito de acesso a informações públicas, insculpido no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, vem sendo amplamente discutido, ante ao fortalecimento paulatino da ideia de que tal acesso constitui-se em um dos fundamentos da democracia, ao aprimorar a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afetam.

Durante um grande lapso temporal a legislação nacional acerca do assunto foi extremamente fraca, tratando do tema de modo muito superficial. Em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527, que vigorará a partir de maio de 2012, regulamentando o acesso a informações públicas. O fato representou um grande avanço, pois o livre acesso das pessoas aos atos do governo – nos níveis municipal, estadual e federal – é um dos princípios republicanos básicos na construção de uma nação. O documento e a informação produzidos pelo agente público, pelo governante ou pelo político, não pertencem a ele nem ao Estado, mas sim ao cidadão. Daí a importância desta Lei, que trouxe diversos mecanismos para a efetivação do direito de acesso à informação pública.

Em diversos países já existia regulamentação mais ampla e profunda, bem como em tratados e convenções de organismos internacionais. A análise do direito comparado permite verificar se a Lei nº 12.527 correspondente ao que deve,

de fato, ser observado para a efetivação do acesso à informação.

Assim, com o presente trabalho pretende-se verificar quais são as características do direito de acesso à informação em organismos de âmbito supranacional e em países que se destacam por seus sistemas, analisando em seguida se a Lei nº 12.527 reúne condições de implementação do mencionado acesso em âmbito brasileiro.

Para a abordagem do tema utilizou-se o Método Hipotético Dedutivo, consubstanciado em legislações, livros, artigos e sites, e foi utilizada como base a obra de Tony Mendel<sup>1</sup>, *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*, pois a abordagem da legislação estrangeira em tal obra se demonstra profunda e clara.

## **2 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: UM DIREITO UNIVERSAL**

O acesso à informação pública tem sido cada vez mais reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Cerca de 90 países possuem legislações que regulam este direito, reconhecendo que a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restrito apenas em alguns casos específicos e plenamente justificáveis<sup>2</sup>.

Já existe regulamentação a respeito em âmbito supranacional, visto que vários organismos da comunidade internacional reconhecem o acesso à informação como direito fundamental.

A Organização das Nações Unidas, por exemplo, reconheceu a “liberdade de informação” como um direito em 1946, com a Resolução 59, que pregava: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e a pedra de toque de todas as liberdades que se dedica a ONU.”<sup>3</sup>. Posteriormente, no ano de 1948, a

---

<sup>1</sup> MENDEL, TOBY. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2 ed. Brasília: Unesco, 2009.

<sup>2</sup> *Direito Universal. Acesso à Informação Pública. Controladoria-Geral da União*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/direito-universal/index.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

<sup>3</sup> *Resolução 59 da ONU*, 14 de dezembro de 1946.

Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, trazendo em seu artigo 19, de efeito vinculante e que obriga todos os Estados, a garantia do direito à liberdade de expressão e informação<sup>4</sup>.

Porém, foi somente no ano de 2004 que o conceito de direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas foi refinado, pois foi tido como um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções<sup>5</sup>.

Diversos outros organismos reconhecem este direito, conforme os seguintes trechos de tratados, convenções e declarações, inclusive, assinados pelo Brasil:

- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13): Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...).<sup>6</sup>
- Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito.<sup>7</sup>
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19): Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...).<sup>8</sup>

Ademais, os três principais sistemas regionais de direitos humanos – o da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e o da União Africana – reconhecem tal direito.<sup>9</sup> A Assembleia Geral da OEA, por exemplo, adota

<sup>4</sup>Resolução da Assembleia Geral da ONU 217 A (III), 10 de dezembro de 1948.

<sup>5</sup>MENDEL, op. cit., p. 9 e 10

<sup>6</sup> Resolução da Assembleia Geral da ONU 58/4, de 31 de outubro de 2003.

<sup>7</sup> *108ª Sessão Regular*, 19 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.iachr.org/declaration.htm>>.

<sup>8</sup> *Resolução da Assembleia Geral da ONU 2200 A (XXI)*, de 16 de dezembro de 1966, com entrada em vigor em 23 de março de 1976.

<sup>9</sup> MENDEL, op. cit., p. 10

resoluções sobre o acesso à informação pública desde o ano de 2003. Estas resoluções enfatizam a obrigação dos Estados-membros de respeitar e promover o respeito ao acesso à informação pública de todos, considerado um requisito para o próprio exercício da democracia.<sup>10</sup>

Já a União Europeia, no ano 2000, adotou uma Carta de Direitos Fundamentais, a qual estipula, no artigo 42, que qualquer cidadão ou cidadã da União, e qualquer pessoa física ou jurídica residente ou com sede em um Estado-membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão Europeus.<sup>11</sup>

A União Africana ainda carece de grandes avanços para tornar o direito à informação mais efetivo. Não obstante, em outubro de 2002, a Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos adotou uma Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África, que claramente apóia o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos, e afirma que os mesmos não detêm informações para si, mas atuam como guardiães do bem público, de modo que todos têm o direito de acesso à informação, sujeito somente a regras claramente definidas, estabelecidas por lei.<sup>12</sup>

## 2.1 Análise da legislação estrangeira

Para se chegar à conclusão de qual é a forma mais adequada de acesso à informação pública, quais aspectos devem ser considerados, quais são as

---

<sup>10</sup> Ver Resolução 1932 (XXXIII-O/03) sobre o Acesso a Informações Públicas: Fortalecendo a Democracia, adotada em 10 de junho de 2003; Resolução 2057 (XXXIV-O/04) sobre o Acesso a Informações Públicas: Fortalecendo a Democracia, adotada em 8 de junho de 2004; Resolução 2121 (XXXV-O/05) sobre o Acesso a Informações Públicas: Fortalecendo a Democracia, adotada em 26 de maio de 2005; Resolução 2252 (XXXVI-O/06) sobre o Acesso a Informações Públicas: Fortalecendo a Democracia, adotada em 6 de junho de 2006; e Resolução 2288 (XXXVII-O/07) sobre o Acesso a Informações Públicas: Fortalecendo Democracia, adotada em 5 de junho de 2007. Ver § 1 e 2 da Resolução de 2007.

<sup>11</sup> Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, de 07 de dezembro de 2000.

<sup>12</sup> 32ª Sessão Ordinária da Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, 17 a 23 de outubro de 2002, Banjul, Gâmbia. Disponível em: <[http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html)>.

exceções, é imperioso realizar uma avaliação por meio do direito comparado, vislumbrando-se as experiências de cada país quando da implantação de seu sistema de acesso. Devem ser observadas as experiências mais notáveis, suas particularidades, os pontos consensuais e os de discordância. Neste trabalho serão avaliados sete itens mais relevantes, sendo eles: o direito de acesso, as garantias procedimentais, o dever de publicar, as exceções, os recursos, as sanções e proteções, e as medidas de promoção, amplamente discorridos na obra “Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado”, de Tony Mendel, que será o norte para a discussão a seguir.<sup>13</sup>

### 2.1.1 O direito de acesso

A criação de um direito de acesso à informação em posse de órgãos públicos é o motivo fundamental para a adoção de uma lei de direito à informação, de modo que a maioria das legislações existentes faz isso de forma bastante evidente.

Em diversos países a legislação nacional é composta por princípios extremamente úteis para entender o fundamento da lei, o que é o acesso, quais são suas funções e finalidades. De acordo com <sup>14</sup> Toby Mendel, ao analisar as legislações de treze países (Azerbaijão, Bulgária, Índia, Jamaica, Japão, Quirguistão, México, Peru, África do Sul, Suécia, Uganda, Reino e Estados Unidos):

Os princípios encontrados em diferentes leis – muitos dos quais de ocorrência frequente – incluem os seguintes: promoção da transparência, prestação de contas e eficiência no governo; controle da corrupção; fomento à participação pública; aumento da capacidade da população de esquadrihar o exercício do poder público; promoção de uma cultura favorável à democracia e aos direitos humanos e ao estado de direito; aperfeiçoamento da gestão de registros públicos; e o desenvolvimento do esclarecimento público e da cidadania bem informada.

A maioria das leis define o conceito de informação e/ou registros em acepção ampla, de modo a abarcar todas as formas possíveis de gravação de

---

<sup>13</sup> MENDEL, op. cit., p. 9 e 10

<sup>14</sup> MENDEL, op. cit., p. 148;

conteúdo: escrita, eletrônica ou por meio de outro sistema de armazenagem.

Muitos países incluem todos os três poderes do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – no âmbito da lei de direito à informação, ao passo que outros, como Estados Unidos e Japão, restringem o alcance da lei ao Executivo. Em alguns casos, a lei engloba os tribunais, porém somente em relação às suas funções administrativas. Estão nesse grupo Jamaica, África do Sul e Tailândia. Neste ponto específico, entende-se que para se ter a noção de acesso como um direito humano, a abrangência da lei deve ser ilimitada, ou seja, a qualquer órgão público, de todos os três poderes.

Uma abordagem que merece destaque é a implementada pelo México, que inovou ao estipular obrigações para os órgãos administrativos, de modo bastante detalhado, e em uma escala mais genérica, impor aos poderes Legislativo e Judiciário a obrigação de buscar sempre melhorias ao observar padrões específicos. Porém, a legislação mexicana não diz como isso deve ser realizado.<sup>15</sup>

Em vários países, a lei estende-se às empresas estatais, apesar de nem sempre ser o caso como, por exemplo, na Suécia. No Japão, uma lei separada, paralela, aplica-se às empresas públicas. No Reino Unido, somente as entidades de total propriedade do Estado são abrangidas.<sup>16</sup>

Na maioria das leis analisadas, todos, independentemente de cidadania, podem reivindicar o direito, muito embora em alguns este direito seja restrito aos cidadãos ou residentes. A lei peruana prescreve, em termos específicos, que uma solicitação de informação não pode ser negada com base na identidade do postulante.<sup>17</sup>

### 2.1.2 Garantias procedimentais

Há várias regras de processamento das solicitações de informações, mas o que se observa é que as diversas leis, neste ponto, demonstram procedimentos

---

<sup>15</sup> MENDEL, op. cit., p. 149;

<sup>16</sup> MENDEL, op. cit., p. 149;

<sup>17</sup> MENDEL, op. cit., p. 150;

bem semelhantes. O registro pode ser por meio eletrônico, com a apresentação do nome e dados de contato do pleiteante, bastando que o requerimento seja descrito detalhadamente, a fim de permitir a identificação da informação desejada. Em alguns países, há possibilidade de pedidos por meio verbal ou telefônico, como no Quirguistão, no Azerbaijão e na África do Sul.<sup>18</sup>

O solicitante, com frequência, pode se deparar com dificuldades em pormenorizar a informação que deseja, ou ainda, sequer não tem condições de fazê-la por escrito, como no caso de analfabetos e deficientes. Por isso, a maioria das leis traz de forma específica a prestação de assistência a esses postulantes, a fim de se chegar a um detalhamento preciso. Tal assistência deve ser no mínimo razoável, devendo o agente público verificar qual o nível necessário. Um exemplo que merece destaque é o do Quirguistão, pois a lei determina que formulários de solicitação contenham instruções no verso e estejam disponíveis nas agências dos correios.<sup>19</sup>

É complexa a questão da quantidade de esforços que os órgãos públicos devem ser obrigados a empreender para apresentar as informações em forma útil para o postulante, ou extrair informações de diferentes modos em que podem estar arquivados.

Em países como Tailândia e Peru, a lei determina, especificamente, que o direito de acesso não se estenda ao processamento das informações, ao passo que a lei sul-africana limita à extração automática das informações. Na prática, a maioria dos países, efetivamente, envida certo esforço para extrair informações de diversos formatos eletrônicos, porém dentro de certos limites.<sup>20</sup>

Há diversos sistemas de cobrança de taxas. O fornecimento de informações implica quatro custos principais: o custo de pesquisa das informações; eventuais custos associados ao preparo ou revisão das informações; o custo de reprodução ou fornecimento de acesso às informações e o custo de envio das informações ao solicitante, conforme o caso.

---

<sup>18</sup> MENDEL, op. cit., p. 150;

<sup>19</sup> MENDEL, op. cit., p. 151;

<sup>20</sup> MENDEL, op. cit., p. 152;

### 2.1.3 - DEVER DE PUBLICAR

A maioria das leis pesquisadas impõe aos órgãos públicos a obrigação de publicar determinadas informações essenciais, mesmo na ausência de uma solicitação, à exceção das leis da Suécia, África do Sul e do Japão. Isto se dá em reconhecimento do fato de que a promoção efetiva do acesso à informação mantida por órgãos públicos requer mais do que o fornecimento passivo de informações em resposta a solicitações. É um modo de promover a transparência ativa, ou seja, dos próprios órgãos públicos. Há reconhecimento crescente de que este é um dos sistemas mais importantes para promover o acesso à informação em posse dos órgãos públicos. Várias das leis de direito à informação mais novas contam com amplas regras acerca da publicação proativa ou de rotina (inclusive a Lei nº 12.527/2011, conforme será analisado adiante). Enquadram-se nesta situação Peru, Azerbaijão, Índia e Quirguistão.<sup>21</sup>

A tendência predominante em todos os países é a disponibilização proativa de um volume crescente de informações, sobretudo pela internet, independentemente de haver ou não determinação de uma lei de direito à informação. Esta tendência pode promover uma série de eficiências no setor público, bem como a melhoria da oferta de serviços, como reflexos de tendências para a migração para formas até mais expressivas de governo eletrônico.

É provável que o volume de solicitações nos países que disponibilizam informações no ciberespaço, de forma ativa, seja bem menor do que seria se não o fizessem. A lei indiana reconhece, expressamente, o papel da publicação proativa na redução do número de solicitações de informação, exigindo, de modo específico, dos órgãos públicos, que se esforcem para ampliar a publicação proativa com esta finalidade.<sup>22</sup>

### 2.1.4 Exceções

A maioria das leis incorpora uma lista abrangente de exceções, ou

---

<sup>21</sup> MENDEL, op. cit., p. 153;

<sup>22</sup> MENDEL, op. cit., p. 154;

motivos para a recusa da divulgação de informações, muito embora não seja este o caso de algumas, que, em vez disso, fazem menção a leis de sigilo existentes. Destaca-se que a legislação brasileira anterior era neste sentido, dando mais ênfase ao sigilo ao invés de regras de acesso. Se enquadram na situação descrita a Bulgária e o Quirguistão. Essa é uma questão bastante polêmica, que pode prejudicar, seriamente, o regime de abertura.<sup>23</sup>

Em sua maior parte, as exceções reconhecidas nas diferentes leis de direito à informação apresentam, sim, correlação com interesses legítimos, apesar de que, em muitos casos, são formuladas em termos excessivamente amplos, o que constitui problema grave em várias leis. Algumas leis contêm exceções raras ou peculiares. A título de exemplo, as leis do Reino Unido e da Tailândia trazem exceções relativas à família real; a África do Sul tem exceção referente ao serviço de arrecadação de impostos e à pesquisa de terceiros. A lei dos Estados Unidos possui exceção relativa a informações sobre poços de petróleo.

Uma questão difícil é a relação entre as leis de direito à informação e as leis de sigilo. Em princípio, não importa qual lei impõe uma exceção, contanto que o escopo da exceção seja apropriado, levando em consideração a necessidade de abertura. Contudo, na prática, muitas leis de sigilo não oferecem um equilíbrio adequado, em parte, porque foram elaboradas antes do reconhecimento da necessidade de abertura. Colocado em outras palavras, a preservação do regime de sigilo preexistente no momento da adoção de uma lei de direito à informação tende a gerar sigilos indevidos.<sup>24</sup>

A maioria das leis permite a divulgação histórica, muitas vezes com a aplicação de diferentes períodos de tempo, com base no tipo de exceção. A lei azerbaijana, por exemplo, prevê a liberação de informações protegidas por motivos públicos após cinco anos; em Uganda, os documentos protegidos pela exceção das deliberações internas são liberados após dez anos, e as exceções referentes à defesa e às relações internacionais extinguem-se após 20 anos. A maioria das

---

<sup>23</sup> MENDEL, op. cit., p. 154;

<sup>24</sup> MENDEL, op. cit., p. 155;

outras leis possui regras de divulgação histórica mais longas como, por exemplo, entre 20 e 30 anos.<sup>25</sup>

#### 2.1.5 Recursos

É cediça a importância do direito de registrar reclamações ou recursos, quando as pessoas que considerarem que sua solicitação de informação não recebeu o devido tratamento ou quando lhe for negado o acesso a informações pleiteadas. Na maioria das leis há opções de reclamação, como queixa interna (a mais frequente), assim como a busca a um órgão de supervisão independente ou ao Judiciário. Esta supervisão independente é considerada fundamental, pois do contrário, as decisões ficarão a cargo, irrestritamente, da conveniência das autoridades públicas.

Muitas leis prevêm, especificamente, uma apelação interna, em geral a uma autoridade mais elevada dentro do mesmo órgão que recusou a solicitação. Entram neste rol: África do Sul, Estados Unidos, Peru, Índia e Jamaica. Em alguns casos, como o do Reino Unido, a formalização da apelação é pré-requisito para protocolar um recurso em uma instância superior.<sup>26</sup>

A maioria, mas não todas, das leis de direito à informação, contempla a apelação em última instância à justiça. Cumpre observar que, no México, somente os requerentes, e não os órgãos públicos, podem optar por uma apelação aos tribunais. Isto impede que os órgãos públicos utilizem seus poderes – que muitas vezes são consideráveis – para retardar ou obstar a divulgação de informações.

Os motivos para a reclamação devem ser amplos, de tal modo que todas as falhas de aplicação da lei possam ser remediadas. Motivos específicos, em diferentes leis, incluem a incapacidade de protocolar uma solicitação, a falta de resposta a uma solicitação dentro do prazo estipulado, a recusa de divulgação de informações, no todo ou em parte, a cobrança de taxas excessivas e o fornecimento de informações em formato diferente do solicitado. Uma base geral para outras

---

<sup>25</sup> MENDEL, op. cit., p. 157;

<sup>26</sup> MENDEL, op. cit., p. 158;

falhas é encontrada em muitas leis. É importante também que o órgão seja capaz de investigar violações de suas próprias obrigações, para que também possam ser abordadas falhas gerais, acerca das quais é improvável que reclamações sejam registradas (como o desrespeito a regras de publicação proativa).

#### 2.1.6 Sanções e proteções

A maioria das leis prevê algum tipo de sanção para os indivíduos que, ao seu talante, obstruem o acesso a informações (embora não seja o caso de alguns, como Tailândia e Quirguistão) e algumas também contemplam a responsabilização direta dos órgãos públicos. Em vários países, constitui crime a obstrução deliberada do acesso, de modo que a condenação pode acarretar penalidades criminais, muitas vezes incluindo a reclusão. Nesta categoria estão as leis de Jamaica, Bulgária, África do Sul e do Peru. Já em outros países, como o México, a lei prescreve a responsabilização administrativa. A lei indiana concede ao órgão de supervisão o poder de impor multas pela obstrução e estabelece que o mesmo órgão recomende ação disciplinar no caso de reincidência. Nestes casos, o ônus recai sobre o funcionário público, para que prove que não agiu com improbidade. Nos Estados Unidos, a lei determina uma investigação pelo conselho especial, quando é preciso determinar se o funcionário agiu “de forma arbitrária e por capricho” com respeito à retenção de informações.<sup>27</sup>

Somente uma das leis pesquisadas, a de Uganda, oferece proteção aos denunciantes.<sup>28</sup>

#### 2.1.7 Medidas de promoção

Muitas leis preveem a nomeação de funcionários exclusivos, os chefes de informação, para auxiliar na execução da lei. Estes servidores exercem uma série de funções, do processamento de solicitações de informação, publicação proativa, assistência aos postulantes e proposição de procedimentos internos até a execução

---

<sup>27</sup> MENDEL, op. cit., p. 159;

<sup>28</sup> MENDEL, op. cit., p. 159;

da lei, promoção de capacitação, elaboração de relatórios etc.<sup>29</sup>

Várias leis também estabelecem a produção de um guia explicativo dos direitos de acesso à informação e dos procedimentos de registro de solicitações, ao passo que, em outros países, a produção desses guias é prática habitual. Os guias trazem as seguintes informações: finalidade da lei, direitos de solicitação de informações, dados de contato dos chefes de informação, procedimentos de pedido de informações, processamento das solicitações, tipo de assistência oferecida, taxas aplicáveis e reparações para os descumprimentos da lei, inclusive as apelações possíveis.<sup>30</sup>

Em numerosos países, o órgão de supervisão possui a responsabilidade geral de promover a execução da lei, que pode incluir o seguinte: monitoramento da execução, oferta de capacitação, interpretação da lei, elaboração de formulários e outros instrumentos de execução, aconselhamento aos postulantes e/ou órgãos públicos e recomendações de reforma. Em vários países (como Jamaica, Estados Unidos e Japão), a lei prescreve, especificamente, algum tipo de exame periódico do funcionamento da lei. No Quirguistão, a lei também prevê revisão de todas as leis que restrinjam a divulgação de informações com vistas a alinhá-las à legislação de direito à informação.<sup>31</sup>

### **3 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

#### **3.1 A Constituição Federal de 1988**

Durante o regime militar brasileiro, que se estendeu por mais de duas décadas (1964 a 1985), o direito de acesso a informações públicas foi apenas mais um extremamente cerceado. Após três anos do fim de tal regime, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço em todas as áreas, porém com muito mais notoriedade no que diz respeito aos direitos fundamentais da

---

<sup>29</sup> MENDEL, op. cit., p. 160;

<sup>30</sup> MENDEL, op. cit., p. 160;

<sup>31</sup> MENDEL, op. cit., p. 160;

pessoa. Por isso é que a mesma recebeu de Ulysses Guimarães o apelido de “Constituição cidadã”, visto que privilegiou a ordem democrática.

A democracia é exercida sob vários aspectos, sendo um deles a opinião pública. O povo que possui acesso à informação está mais preparado para atuar, para articular, para lutar e para participar mais ativamente das decisões que lhe dizem respeito diariamente.

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988, assegurou o direito de acesso à informação pública, por intermédio do inciso XXXIII. Este inciso resguarda o direito de serem prestadas informações de natureza particular em poder do Estado, bem como o acesso à informação pública.<sup>32</sup>

Os princípios basilares da Administração Pública estão insculpidos no artigo 37 da Carta Magna, estando entre eles o princípio da publicidade dos atos públicos. Para <sup>33</sup>Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

No plano jurídico-formal o princípio da publicidade aponta para a necessidade de que todos os atos administrativos estejam expostos ao público, que se pratiquem à luz do dia. Prepostos da sociedade, que os mantém e legitima no exercício das suas funções, devem os agentes públicos estar permanentemente abertos à inspeção social, o que só se materializa com a publicação/publicidade dos atos.

Podemos citar ainda o artigo 216, parágrafo segundo, da Constituição Federal de 1988<sup>34</sup>, com a seguinte redação: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

---

<sup>32</sup> Art. 5º, XXXIII da CF/88

<sup>33</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 836;

<sup>34</sup> Art. 216, parágrafo segundo, da CF/88

<sup>35</sup> Art. 5º, XXXIII da CF/88

A Carta Cidadã, entretanto, apenas instituiu o direito de acesso a informações públicas, deixando a cargo do legislador infraconstitucional a regulamentação deste direito essencial à manutenção da ordem democrática.

Tanto é assim que o inciso XXXIII do art. 5º<sup>35</sup> foi redigido de modo genérico, dizendo que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. Sem expressões como “as” ou “todas as” antes da palavra “informações”, o texto cria margens para interpretações de que o direito é limitado, o que por sua vez, pode gerar nos detentores das informações o desejo de serem eles os responsáveis por decidir o que deve e o que não deve ser liberado.

Destarte, se tornou essencial a regulamentação deste direito, visto que o texto constitucional, por si só, o apresenta de modo bastante vago.

### **3.2 A Legislação Infraconstitucional**

Antes da publicação da Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, que regulamenta o direito de acesso a informações públicas, outras leis foram criadas. Em sua maioria, versam sobre o sigilo de documentos públicos. Outras, embora não tenham o foco em garantir o acesso a informações públicas, determinam sua divulgação.

Assim, na prática, além de não haver no Brasil uma lei que garantisse o acesso a informações públicas, existia uma legislação que impedia o acesso a uma parcela dessas informações. Os governos optaram por garantir o sigilo antes de assegurar a transparência.

Mesmo assim, há que se ressaltar que um conjunto importante de iniciativas do Estado Brasileiro buscou sedimentar as possibilidades de acesso às informações públicas. Um levantamento do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – criado em 2003 em Brasília, reunindo mais de 20 instituições, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) -, mostra que desde 1937 foram

---

assinados 64 decretos-leis, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas, que de alguma forma regulamentam o acesso ou o sigilo das informações do Estado brasileiro<sup>36</sup>.

A Lei nº 8.159, de 1991, estabeleceu as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados. Assegurou a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, mas não disse como se daria tal acesso. Muito menos estabeleceu prazos para que os agentes do Estado forneçam informações quando solicitados<sup>37</sup>. Já a Lei nº 11.111, de 2005<sup>38</sup>, determina o prazo improrrogável de quinze dias para a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações requeridas aos órgãos públicos.

Outro exemplo que pode ser citado é o Decreto Presidencial nº 4.553, de 27/12/2002<sup>39</sup>, que criou o conceito de “sigilo eterno”, pois permitiu a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não divulgação de determinados documentos.

Ou seja, apesar de vasta legislação, não havia garantia de acesso efetivo à informação pública, a exemplo do que já acontecia em outros países. Nem havia um órgão federal, estadual ou municipal com obrigação de facilitar o acesso à documentação pública. Assim, a legislação existente “empurrava” o acesso a informações a uma necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário para obtê-lo.

---

<sup>36</sup> *Acesso a Informações no Brasil. Leis existentes.* Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1083/>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

<sup>37</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 8.159, de 11 de Janeiro de 1991.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm);

<sup>38</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 11.111, de 05 de Maio de 2005.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm);

<sup>39</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Nº 4.553, de 27 de Dezembro de 2002.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4553.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm);

#### 4 A LEI Nº 12.527/2011

Em 18 de novembro de 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527<sup>40</sup>. Sem dúvida alguma, foi um marco regulatório, um importante passo para a efetivação da transparência pública. A Lei regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37, e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A Lei abrange os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas e o Ministério Público, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As disposições são aplicadas, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

No artigo 3º, inciso I, está insculpido o princípio da publicidade máxima, que deve ser observada como preceito geral. O sigilo é exceção. Por tal princípio, quando não for possível acesso integral à informação, fica assegurado acesso à parte não sigilosa. Ademais, é direito do cidadão ser orientado sobre os procedimentos de consecução do acesso, bem como o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação.<sup>41</sup>

Outro princípio em destaque na legislação é o da abertura de dados, um estímulo à disponibilização em formato aberto. Isto é um aspecto inovador, que pode ser observado no artigo 8º, §3º, incisos II e III. Pela leitura de tais disposições, vê-se

---

<sup>40</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm);

<sup>41</sup> Art. 3º, I da Lei nº 12.527/2011

que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, utilizando-se de todos os meios e instrumentos legítimos para tanto. Ressalte-se que é obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Assim, fica claro que os órgãos públicos não devem permanecer inertes, devem ser proativos quanto à divulgação de informações.<sup>42</sup>

Ou seja, pela Lei, são asseguradas duas formas de transparência. A primeira, transparência ativa, ou seja, aquela que cabe ao próprio ente público. A segunda, se trata da transparência passiva, consistente no pedido de informação efetuado pelo interessado. A transparência ativa consiste nos conteúdos mínimos a serem divulgados pelo órgão ou ente público, como estrutura organizacional, endereços, horários e locais de atendimento ao público, despesas, repasses e transferências de recursos financeiros, procedimentos licitatórios, contratos celebrados, dados sobre programas, ações, projetos, obras, e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Já a transparência passiva é tratada nos artigos 10 a 14. Os dispositivos asseguram que o pedido de informação prescinde de justificção, devendo apenas conter sua especificação e a identidade do requerente. A resposta deve ser oferecida no prazo máximo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez mediante justificativa expressa e ciência ao solicitante. O serviço de busca e fornecimento de informações deve ser gratuito, salvo no caso de cópia de documentos.

Da decisão denegatória de acesso, cabe recurso, e o requerente deve ser informado sobre essa possibilidade, os prazos e as condições para a interposição. O recurso deve ser dirigido à autoridade superior à que proferiu a decisão impugnada. Negado o acesso à informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de cinco dias se o acesso negado for sobre informações não

---

<sup>42</sup> Art. 8º, § 3º, II e III da Lei nº 12.527/2011.

sigilosas, se a decisão denegatória não indica autoridade superior a quem possa ser encaminhado o recurso, e se houver descumprimento de prazos e procedimentos de classificação. Tudo isto de acordo com o artigo 16. Ademais, negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à chamada Comissão Mista de Reavaliação de Informações.<sup>43</sup>

O sistema de classificação de informações tem três níveis – ultrassecreto, secreto e reservado – com prazos de sigilo de, respectivamente, 25, 15 e 5 anos. Transcorrido esse prazo, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública. Para a classificação, deve-se considerar o interesse público, a gravidade do dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição, utilizando o critério menos restritivo possível.<sup>44</sup>

As informações passíveis de classificação são aquelas que podem pôr em risco a defesa e a soberania nacionais e planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; que possam prejudicar a condução de negociações ou as relações internacionais do país, se as informações foram fornecidas em caráter sigiloso por outros estados e organismos internacionais; pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de terceiros; oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico; pôr em risco a segurança de instituições ou ‘altas’ autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, e comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento.<sup>45</sup>

As restrições de acesso incluem ainda o sigilo de justiça, segredos industriais e as informações pessoais relacionadas à intimidade, a vida privada, honra e imagem. Documentos e informações sobre condutas que impliquem a violação de direitos humanos praticada por ou a mando de agentes públicos não

---

<sup>43</sup> Art. 16 da Lei nº 12.527/2011

<sup>44</sup> Art. 24 da Lei nº 12.527/2011

<sup>45</sup> Art. 23 da Lei nº 12.527/2011

<sup>46</sup> Arts. 26, 28 e 29 da Lei nº 12.527/2011

podem ser objeto de restrição de acesso.

Acerca de quem poderá realizar a classificação da informação quanto ao grau de sigilo, a lei só detalha as autoridades que podem fazê-lo no âmbito da administração pública federal. Assim, na União, toda classificação deve ser formalizada em uma decisão que contém o assunto sobre o qual versa a informação, os fundamentos da classificação, o prazo de sigilo e a identificação da autoridade. Essa decisão é mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada. Um agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar essa decisão à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.<sup>46</sup>

Todos os órgãos e entidades públicas (não apenas no âmbito federal) deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de dois anos após a entrada de vigência da Lei Geral de Acesso à Informação.

Há abertura absoluta no que concerne à proteção e violação dos direitos humanos. O art. 16 disciplina que não poderá ser negado o acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de restrição de acesso.<sup>47</sup>

O agente público que se recusar a fornecer informações, retardar o acesso a elas ou fornecer dados incorretos deliberadamente comete infração administrativa, e poderá ser punido com, no mínimo, uma suspensão. Se for o caso, o agente público também poderá responder a processo por improbidade administrativa. O agente público que divulgar documentos considerados sigilosos sem autorização também é passível de punição.

Cada órgão federal deve designar uma autoridade interna para assegurar o cumprimento das normas de acesso, monitorar sua implementação, recomendar

---

<sup>47</sup> Art. 16 da Lei nº 12.527/2011

medidas de aperfeiçoamento e procedimentos e orientar suas unidades sobre o disposto na legislação.

O Poder Executivo federal também deve designar um órgão da administração responsável por organizar uma campanha nacional de fomento à cultura da transparência e conscientização do direito fundamental de acesso à informação, responsável pelo treinamento de agentes públicos, pelo monitoramento da aplicação da lei, e por informar anualmente o Congresso Nacional sobre a implementação da lei. Neste ponto destaca-se a atuação da Controladoria-Geral da União, que vem realizando uma série de seminários e orientações aos ministérios sobre tal implementação.<sup>48</sup>

A partir desses dados, vê-se que a Lei segue os aspectos internacionais quanto ao direito de acesso, às garantias procedimentais, o dever de publicar, as exceções, os recursos, as sanções e proteções, e as medidas de promoção. Resta verificar, quando do início de sua vigência, como se dará tudo isso na prática.

## CONCLUSÃO

Com a pesquisa realizada, entende-se que com a Lei nº 12.527/2011 o Brasil se insere no rol de países que reconhecem que o livre fluxo de informações é condição para a democracia plena e fundamental para o efetivo respeito aos direitos humanos.

Há os mesmos mecanismos que se fazem presentes nas legislações de outros países, o que demonstra que a Lei reúne as características necessárias para a efetivação do acesso à informação em âmbito interno.

Porém, há vários desafios na implementação da Lei, a partir de sua entrada em vigor em maio de 2012. Será necessária a superação de barreiras culturais, no âmbito da administração pública, pois existe o entendimento de que a informação pertence ao governo, e não à sociedade. Assim, haverá resistências ao

---

<sup>48</sup> *Acesso à Informação. Leis existentes.* Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Acessoainformacao/>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

amplo acesso por parte de servidores dos três Poderes.

Entende-se ser necessário aprimorar os processos organizacionais, notadamente com relação ao registro, trâmite e arquivamento de informações. Isso conjugado à definição e harmonização de procedimentos de acesso a informações nos órgãos e entidades.

Mas a tarefa mais árdua, talvez, seja estimular o cidadão a utilizar as informações públicas, a exercitar o seu direito de acesso, pois hodiernamente, apesar de parcialmente reconhecido, as condicionantes não são apresentadas, o que acaba gerando interpretação equivocada sobre o conceito de informação pública, e o sentimento de que não será possível obtê-la. Por isso, os órgãos públicos têm o papel precípua de mudar essa ideia na mentalização da população, pois não basta apenas publicar uma lei, é necessário divulgá-la, explicá-la e promovê-la, para a partir disso se chegar a resultados, tornando a legislação eficiente e consolidando um direito constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Nº 4.553, de 27 de Dezembro de 2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4553.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm). Acesso em 01 mar. 2012;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 8.159, de 11 de Janeiro de 1991**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm). Acesso em 01 mar. 2012;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 11.111, de 05 de Maio de 2005**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm). Acesso em 01 mar. 2012;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em 01 mar. 2012;

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2 ed.

Brasília: Unesco, 2009;

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008;

VIEIRA, Vânia. **Apresentação: O PL sobre Acesso a Informação Pública do Brasil e os Desafios para sua Implementação**. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/eventos/seminariointernacional/arquivos/Vania\\_Vieira-O-PL-sobre-Acesso-a-Informacao-Publica-do-Brasil-e-os-desafios-para-sua-implementacao.pdf](http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/eventos/seminariointernacional/arquivos/Vania_Vieira-O-PL-sobre-Acesso-a-Informacao-Publica-do-Brasil-e-os-desafios-para-sua-implementacao.pdf)>.